



**You have downloaded a document from  
RE-BUS  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy

**Author:** Agnieszka Ciesielska

**Citation style:** Ciesielska Agnieszka. (2017). Wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), "Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku" (s. 287-298). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

Agnieszka Ciesielska

## Wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy

### 1. Wprowadzenie

Zasada dwuinstancyjności postępowania, wyrażona w art. 15 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup>, została wyraźnie ustanowiona jako zasada ogólna k.p.a. wraz z nowelizacją dokonaną w 1980 r.<sup>2</sup> Istotą tej podstawowej reguły postępowania jest zapewnienie stronie prawa do domagania się dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, najpierw w pierwszej, a potem w drugiej instancji<sup>3</sup>. Stronie przysługuje zatem uprawnienie do wniesienia środka odwoławczego od decyzji pierwszoinstancyjnej. Jeżeli możliwość ta zostanie przez stronę wykorzystana, organ odwoławczy będzie zobowiązany ponownie rozpoznać daną sprawę. Należy jednak zaznaczyć, że sam fakt, iż w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia nie oznacza jeszcze, że zasada dwuinstancyjności została zrealizowana. Każde z tych rozstrzygnięć

---

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm. [dalej: k.p.a.].

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. 1980, nr 4, poz. 8; w tym samym roku ukazał się tekst jednolity Kodeksu: Dz.U. 1980, nr 9, poz. 26.

<sup>3</sup> Por. J. BORKOWSKI: *Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowoadministracyjnego*. W: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*. Warszawa 2014, s. 39.

musi być bowiem poprzedzone przeprowadzeniem postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których jest ono prowadzone<sup>4</sup>.

## 2. Dotychczasowa regulacja prawna

Organ drugiej instancji ma obowiązek ponownego wyjaśnienia sprawy na podstawie już zebranego w postępowaniu pierwszoinstancyjnym materiału faktycznego i prawnego<sup>5</sup>. Może on natomiast wyprowadzić z analizy tego materiału inne wnioski dowodowe niż organ pierwszej instancji<sup>6</sup>. Niemniej jednak, zgodnie z art. 136 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 maja 2017 r., „Organ odwoławczy może przeprowadzić na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję”. W doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjmuje się, że treść tego przepisu wyraźnie wskazuje, że organ drugiej instancji uprawniony jest do przeprowadzenia jedynie uzupełniającego postępowania dowodowego, tzn. takiego, którego zakres jest niewielki. Przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania dowodowego w całości lub w znacznej części stanowiłoby naruszenie zasady dwuinstancyjności, ponieważ stan faktyczny sprawy byłby ustalony dopiero przez ten właśnie organ, czyli sprawa zostałaby rozstrzygnięta tylko w jednej instancji<sup>7</sup>. Organ odwoławczy nie może zatem zastąpić organu pierwszej instancji, przeprowadzając postępowanie wyjaśniające w szerokim zakresie, gdyż w ten sposób pozbawiłby stronę jej prawa do kwestionowania podstawowych ustaleń tego postępowania w drodze odwołania<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Por. wyrok NSA z dnia 12 listopada 1992 r., V SA 721/92. ONSA 1992, nr 3–4, poz. 95.

<sup>5</sup> Por. J. BORKOWSKI: *Zasady podstawowe...*, s. 39.

<sup>6</sup> Por. W. CHRÓŚCIELEWSKI, J.P. TARNO: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. Warszawa 2016, s. 55.

<sup>7</sup> Por. np.: A. WRÓBEL, w: M. JAŚKOWSKA, A. WRÓBEL: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2016, s. 700; W. CHRÓŚCIELEWSKI, J.P. TARNO: *Postępowanie administracyjne...*, s. 180; K. GLIBOWSKI, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2017, s. 931; A. ZIÓŁKOWSKA: *Formy wadliwości postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 9, s. 66 i n.; Z.R. KMIECIK: *Warunki i zakres prowadzenia postępowania dowodowego przez organ odwoławczy w postępowaniu administracyjnym*. „Casus” 2007, nr 46 (zima), s. 18 i n.; por. też np.: wyrok NSA z dnia 7 stycznia 2009 r., I OSK 678/08. CBOSA; wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2010 r., II OSK 101/09. CBOSA; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., II OSK 1389/15. CBOSA.

<sup>8</sup> Por. W. CHRÓŚCIELEWSKI, J.P. TARNO: *Postępowanie administracyjne...*, s. 177.

Regulacją doprecyzowującą, w jakich ramach organ odwoławczy może przeprowadzać postępowanie wyjaśniające, jest art. 138 §2 k.p.a. Przepis ten stanowi: „Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy”. Jeżeli zachodzą określone w tym przepisie przesłanki, to do tego, aby organ drugiej instancji mógł merytorycznie rozstrzygnąć sprawę, niezbędne byłoby przeprowadzenie przez niego postępowania wyjaśniającego, którego ze względu na szeroki zakres nie można by zakwalifikować jako uzupełniające postępowanie dowodowe. W takich okolicznościach organ odwoławczy, zobowiązany do poszanowania założeń zasady dwuinstancyjności, zmuszony jest wydać rozstrzygnięcie kasacyjne<sup>9</sup>.

### 3. Nowelizacja

#### 3.1. Raport zespołu eksperckiego

Niemożliwe jest wyznaczenie wyraźnej granicy między tym, kiedy organ odwoławczy może działać na podstawie dotychczasowego art. 136 k.p.a., a tym, w jakich przypadkach musi skorzystać z kompetencji orzeczniczej, o której mowa w art. 138 §2 k.p.a. Nieprecyzyjność regulacji jest jednak tylko jednym z czynników sprawiających, że w praktyce organy odwoławcze nadużywają przyznanych im kompetencji do orzekania kasacyjnego. Podkreślić trzeba, że przyczyny tego zjawiska są o wiele bardziej złożone<sup>10</sup>. Mimo to rozwiązania przedstawionego problemu najczęściej upatruje się właśnie w modyfikacji analizowanych tu przepisów.

W projekcie nowelizacji k.p.a. zaprezentowanym w czerwcu 2015 r.<sup>11</sup>, który przygotowany został przez zespół ekspercki powołany w październi-

---

<sup>9</sup> Por. B. ADAMIAK, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2016, s. 609.

<sup>10</sup> Zob. szerzej W. CHRÓŚCIELEWSKI: *Kasacyjny czy reformacyjny model administracyjnego postępowania odwoławczego?* „Państwo i Prawo” 2015, nr 1, s. 7 i n.

<sup>11</sup> Zob. *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*. Warszawa, czerwiec 2015 r., <http://www.nsa.gov.pl/archiwum-aktualnosci/konferencja-dotyczaca-reformy-prawa-o-postepowaniu-administracyjnym-raport-zespołu-eksperskiego,news,27,209.php?p=6> [Data dostępu: 26.05.2017 r.].

ku 2012 r. przez Prezesa NSA, zaproponowano istotne zmiany w zakresie regulacji dotyczącej postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ odwoławczy oraz modyfikację przesłanek wydania decyzji kasacyjnej z art. 138 §2 k.p.a. Artykuł 136 k.p.a. miałby uzyskać następujące brzmienie: „Organ odwoławczy przeprowadza na żądanie strony lub z urzędu, z zastrzeżeniem, o którym mowa w art. 138 §2, dodatkowe ustalenia co do stanu faktycznego sprawy, jeżeli jest to niezbędne do jej załatwienia. Może on zlecić przeprowadzenie określonych czynności w tym przedmiocie organowi, który wydał decyzję”. Natomiast art. 138 §2 k.p.a. miałby stanowić, że „Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów prawa, a przeprowadzenie przez organ odwoławczy ustaleń co do stanu faktycznego sprawy byłoby poważnie utrudnione. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, w jakim zakresie niezbędne jest ponowne zbadanie jej stanu faktycznego”. Organy odwoławcze byłyby zatem zobowiązane do przeprowadzenia dodatkowych czynności wyjaśniających, niezbędnych do tego, aby definitywnie załatwić sprawę, bez względu na to, jaki byłby ich zakres. Wyłącznie wtedy, gdy podjęcie takich czynności napotykałoby poważne trudności, czyli – zdaniem autorów projektu – na przykład łączyłoby się z dużymi kosztami lub znacznymi uciążliwościami dla uczestników postępowania, możliwe byłoby wydanie decyzji kasacyjnej<sup>12</sup>.

Pomysłodawcą przytoczonych propozycji zmian w przepisach jest Z. Kmiecik<sup>13</sup>. Warto zaznaczyć, że poglądy tego autora w kwestii zakresu, w jakim organ odwoławczy może przeprowadzać postępowanie wyjaśniające, są zupełnie inne niż zapatrywania większości przedstawicieli doktryny. Zdaniem Z. Kmiecika, interpretacja dawnego art. 136 k.p.a. oraz art. 138 §2 k.p.a. prowadzi do wniosku, że „[n]awet w sytuacji ewidentnych zaniechań organu pierwszej instancji, kwalifikowanych jako brak rozpoznania sprawy, błąd ten można naprawić w postępowaniu odwoławczym, jeżeli uzupełnienie dowodów i materiału dowodowego w sprawie sprowadzałoby się do prostych, niewymagających większego wysiłku działań organu odwoławczego, a okoliczności sprawy wskazywałyby na zasadność odwołania”. Wspomniany autor uważa bowiem, że dwuinstancyjność nie jest celem samym w sobie i należy rozpatrywać ją łącznie z zasadą dochodzenia prawdy obiektywnej oraz zasadą szybkości i prostoty postępowania. Ry-

<sup>12</sup> Zob. Z. Kmieciak: *Postępowanie odwoławcze (art. 15 i art. 127–144)*. W: *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*. Red. Z. Kmieciak. Warszawa 2017, s. 149–150.

<sup>13</sup> Zob. szerzej Z. Kmieciak: *O potrzebie nowelizacji przepisów kodeksu postępowania administracyjnego regulujących postępowanie odwoławcze*. „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 12, s. 5 i n.

zyko utraty przez stronę jednej instancji administracyjnej „łagodzone” jest natomiast możliwością skorzystania z prawa wyczerpania dwóch instancji sądownoadministracyjnych<sup>14</sup>. Jest to jednak koncepcja wysoce kontrowersyjna, ponieważ – jak się wydaje – w przypadku całkowitego braku przeprowadzenia przez organ pierwszej instancji postępowania wyjaśniającego działań organu odwoławczego zmierzających do ustalenia stanu faktycznego sprawy nie można nazwać „dodatkowym postępowaniem w celu uzupełnienia dowodów”<sup>15</sup>.

### 3.2. Proces legislacyjny

Podobny do zaprezentowanego przez zespół ekspercki powołany przez Prezesa NSA kierunek zmian przepisów dotyczących postępowania odwoławczego zaproponowano w pierwszej wersji rządowego projektu ustawy nowelizującej k.p.a. (projekt z dnia 4 lipca 2016 r.)<sup>16</sup>. Tu również planowano dokonać modyfikacji przesłanek wydania decyzji kasacyjnej z art. 138 § 2 k.p.a. Rozstrzygnięcie to miałoby być podejmowane, gdy zaskarżona decyzja „została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, konieczne do wyjaśnienia okoliczności sprawy mają zasadniczy wpływ na jej rozstrzygnięcie, a przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w tym zakresie przez organ odwoławczy byłoby nadmiernie utrudnione”. Chciano zatem zawęzić przesłanki wydania decyzji kasacyjnej przez uzupełnienie obecnie obowiązujących podstaw podjęcia tego rozstrzygnięcia o dodatkowy warunek odnoszący się do utrudnień w przeprowadzeniu przez organ drugiej instancji postępowania dowodowego.

W ramach uzgodnień międzyresortowych zgłoszone zostały krytyczne uwagi dotyczące wprowadzenia przesłanki „nadmiernego utrudnienia” w przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego przez organ odwoławczy. Wątpliwości wzbudzał duży stopień ogólności tego sformułowania<sup>17</sup>. Ponadto

<sup>14</sup> Zob. Z. Kmieciak: *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2011, s. 87–88.

<sup>15</sup> Por. W. Chróścielewski: *Kasacyjny czy reformacyjny...*, s. 17.

<sup>16</sup> Zob. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12287313/12363091/12363092/dokument229374.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.].

<sup>17</sup> Zob.: *stanowisko Ministra Infrastruktury i Budownictwa*, Warszawa 26 lipca 2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12287313/12363091/12363094/dokument244220.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 10; *stanowisko Ministra Skarbu Państwa*, Warszawa 20 lipca 2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12287313/12363091/12363094/dokument244226.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 4; *stanowisko Ministra Środowiska*, Warszawa 22 lipca 2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12287313/12363091/12363094/dokument244231.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 12–13; *stanowisko Komendanta Głównego Państwowej*



zwrócono uwagę, że zaproponowane zmiany treści art. 138 §2 k.p.a. najprawdopodobniej nie przyczynią się do realizacji celu projektodawców, czyli ograniczenia liczby wydawanych decyzji kasacyjnych<sup>18</sup>. Podobne zastrzeżenia przedstawione zostały w ramach konsultacji publicznych<sup>19</sup>.

W trakcie dalszych prac nad projektem nowelizacji k.p.a. zrezygnowano z pomysłu dokonania zmian przesłanek wydania rozstrzygnięcia kasacyjnego<sup>20</sup>. Zaproponowano za to rozbudowanie przepisów dotyczących postępowania dowodowego przed organem drugiej instancji, przez wprowadzenie do procedury administracyjnej zupełnie nowej instytucji procesowej w postaci wniosku strony o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy<sup>21</sup>. Ostatecznie regulacja przewidująca możliwość złożenia takiego wniosku znalazła się w uchwalonej przez Sejm w dniu 7 kwietnia 2017 r. ustawie o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>22</sup>.

---

*Straży Pożarnej, Warszawa 14 lipca 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/dcs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244237.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 2.

<sup>18</sup> Zob. *stanowisko Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 19 lipca 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244213.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 9; *stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 10 sierpnia 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244227.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 18.

<sup>19</sup> Zob. *stanowiska: Wojewody Łódzkiego, Wojewody Podlaskiego, Urzędu Miasta Sopotu, SKO w Gdańsku, Izby Zarządzających Funduszami i Aktywami, SKO w Opolu – tabela uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych, Warszawa 16 września 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363096/dokument250301.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 179 i n.

<sup>20</sup> Zob. *krytyczne uwagi Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów co do propozycji zmian w art. 138 §2 k.p.a. – opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Warszawa 16 września 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363124/12363125/dokument258122.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 19–20. Minister Rozwoju i Finansów zrezygnował z modyfikacji art. 138 §2 k.p.a. i zaproponował zmiany w art. 136 k.p.a., zob. *stanowisko Ministra Rozwoju i Finansów do opinii Rady Legislacyjnej, Warszawa 9 października 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363124/12363125/dokument258123.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 9.

<sup>21</sup> Zob. *projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 17 października 2016 r.)*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363118/12363119/dokument251198.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.]. Wątpliwości odnośnie do propozycji zmian w art. 136 k.p.a. zgłosił Minister Środowiska, zob. *uwagi Ministra Środowiska do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Warszawa 26 października 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363118/12363120/dokument262279.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 6.

<sup>22</sup> Dz.U., poz. 935 [dalej: ustawa nowelizacyjna].

Przyjęte rozwiązania w sposób ścisły korespondują ze sposobem, w jaki projektodawcy rozumieją istotę zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. W uzasadnieniu projektu nowelizacji k.p.a. podkreśla się, że zasada ta powinna być rozumiana jako uprawnienie strony do żądania dwukrotnego merytorycznego rozpoznania jej sprawy. Oznacza to, że strona może skorzystać ze wspomnianego uprawnienia, ale nie należy jej do tego zmuszać. Nieuzasadnione jest bowiem realizowanie założeń zasady dwuinstancyjności wbrew woli strony. W związku z tym uznano, że istnieje potrzeba stworzenia regulacji prawnej dającej stronie postępowania administracyjnego większy wpływ na zakres, w jakim organ odwoławczy może przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. Rozwiązanie to ma przyczynić się do ograniczenia liczby wydawanych decyzji kasacyjnych, a w konsekwencji skróceniu ulec ma czas trwania postępowań administracyjnych<sup>23</sup>.

Nowe unormowania zawarte zostały w art. 136 §2–4 oraz w art. 138 §2b k.p.a. Należy zaznaczyć, że w ramach nowelizacji z kwietnia 2017 r. nie przewidziano zmiany treści normy zawartej w dotychczasowym art. 136 k.p.a. Oznaczono jednak ten przepis jako art. 136 §1 k.p.a. Nie dokonano także żadnej modyfikacji przesłanek wydania decyzji kasacyjnej, określonych w art. 138 §2 k.p.a. W związku z tym dwa wskazane przepisy nadal tworzyć będą podstawową regulację dotyczącą zakresu postępowania wyjaśniającego przed organem odwoławczym.

#### 4. Analiza nowych regulacji prawnych

Stosownie do art. 136 §2 zdanie pierwsze k.p.a., „Jeżeli decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, na zgodny wniosek wszystkich stron zawarty w odwołaniu, organ odwoławczy przeprowadza postępowanie wyjaśniające w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy”. Natomiast art. 136 §3 k.p.a. stanowi: „Przepis §2 stosuje się także w przypadku, gdy jedna ze stron zawarła w odwołaniu wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, a pozostałe strony wyraziły na to zgodę w terminie czternastu dni od dnia doręczenia im zawiadomienia o wniesieniu odwołania, zawierającego wniosek o przeprowadzenie przez

<sup>23</sup> Por. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 1183, Warszawa 28 grudnia 2016 r. (VIII kadencja), <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 58 i n.



organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy". Dodatkowo w art. 138 §2b k.p.a. zastrzeżono, że w przypadkach, o których mowa w art. 136 §2 lub 3 k.p.a., nie stosuje się przepisu art. 138 §2 k.p.a. Organ drugiej instancji po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy wydaje decyzję, o której mowa w art. 138 §1 albo 4 k.p.a.

Przystępując do wykładni przytoczonych przepisów, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że kluczowe znaczenie ma fakt, iż nie przewidziano możliwości złożenia wniosku o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania dowodowego w zakresie szerszym niż określony w art. 136 §1 k.p.a. w toku postępowania odwoławczego. Twórcy powyższej regulacji ukształtowali ją w taki sposób, że wyłącznie dzięki aktywności strony w momencie wnoszenia odwołania może dojść do rozszerzenia zakresu postępowania wyjaśniającego przed organem drugiej instancji. Konsekwencją takiego rozwiązania jest fakt, że odwołująca się strona musi samodzielnie ocenić, czy zachodzą przesłanki do wydania decyzji na podstawie art. 138 §2 k.p.a., a więc czy istnieje potrzeba składania analizowanego wniosku. W przypadku, gdy nie ma podstaw do podjęcia przez organ odwoławczy rozstrzygnięcia kasacyjnego, wniosek strony o przeprowadzenie szerokiego postępowania wyjaśniającego w istocie nie będzie miał jakiegokolwiek znaczenia. Ewentualne uzupełnienie materiału dowodowego odbędzie się bowiem na podstawie art. 136 §1 k.p.a. Podkreślić jednak trzeba, że strona nie może przewidzieć, jakie stanowisko zajmie organ drugiej instancji w kwestii istnienia podstaw wydania rozstrzygnięcia kasacyjnego. Jeżeli zatem stronie zależeć będzie na tym, aby organ drugiej instancji przeprowadził postępowanie wyjaśniające w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, co pozwoli mu na wydanie decyzji merytorycznej, będzie musiała niejako „na wszelki wypadek” zawrzeć w odwołaniu stosowny wniosek.

Niezwykle istotne w tym kontekście jest to, że nowelizacja objęła także art. 107 §1 k.p.a. Mimo że rozszerzeniu uległ katalog obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej, nie przewidziano wprowadzenia obowiązku pouczenia w decyzji o prawie zawarcia w odwołaniu (o ile ono przysługuje) wniosku, o którym mowa w art. 136 §2 k.p.a., oraz o konsekwencjach złożenia takiego wniosku. Ze względu na to – w mojej ocenie – ewidentne przeoczenie prawodawcy nie ma pewności, czy strony będą wykorzystywać przyznane im uprawnienie. Trudno więc ustalić, w jakiej skali nowa instytucja znajdzie zastosowanie w praktyce.

Kolejną ważną kwestią jest to, że treść art. 136 §2 zdanie pierwsze k.p.a. wyraźnie wskazuje, że potrzeba zastosowania tego unormowania aktualizuje się tylko wówczas, gdy zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Można się zatem zastanawiać, czy

organ drugiej instancji zobowiązany jest ustosunkować się do kwestii istnienia podstaw wydania decyzji kasacyjnej w przypadku, gdy wszystkie odwołujące się strony wnoszą o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy. Wydaje się, że w takich okolicznościach organ odwoławczy zasadniczo nie musi określać, czy zachodzą przesłanki podjęcia rozstrzygnięcia na podstawie art. 138 §2 k.p.a. Organ ten powinien po prostu przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, bez względu na jego zakres, co skutkowałoby ograniczeniem zbędnego formalizmu, a więc uproszczeniem procedury. Trzeba jednak przyznać, że w pewnych sytuacjach może zaistnieć potrzeba określenia przez organ odwoławczy, czy istnieją podstawy do wydania decyzji kasacyjnej, a co za tym idzie, który przepis – art. 136 §1 czy art. 136 §2 k.p.a. – stanowi podstawę jego działań w obszarze postępowania dowodowego. Będzie to miało znaczenie w przypadku, gdy pojawią się utrudnienia w przeprowadzaniu postępowania wyjaśniającego przez organ drugiej instancji. Prawodawca uzależnił bowiem to, w jaki sposób organ ten może zachować się w sytuacji napotkania przeszkód w kompletowaniu materiału dowodowego, od tego, czy ma to być jedynie uzupełniające postępowanie dowodowe, czy też wyjaśnianie kluczowych okoliczności danej sprawy<sup>24</sup>.

Biorąc pod uwagę przedstawione problemy interpretacyjne i mankamenty regulacji, moim zdaniem rozsądniejszym rozwiązaniem byłoby przyznanie stronie prawa do złożenia analizowanego wniosku w chwili, gdy stwierdzona zostanie potrzeba podjęcia rozstrzygnięcia kasacyjnego. Przepisy k.p.a. musiałyby zatem przewidywać, że w przypadku, gdy organ odwoławczy stwierdziłby, że zachodzą przesłanki do wydania decyzji z art. 138 §2 k.p.a., zobowiązany byłby poinformować strony postępowania o możliwości złożenia wniosku o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy oraz o tym, jakie konsekwencje rodziłoby to działanie. Jeżeli wszystkie strony zwróciłyby się z takim wnioskiem, organ drugiej instancji nie mógłby wydać decyzji kasacyjnej i byłby zobligowany do przeprowadzenia postępowania dowodowego w zakresie wykraczającym poza ramy wyznaczone przez art. 136 §1 k.p.a.

Dokonując analizy, jaki wpływ na ograniczenie liczby wydawanych decyzji kasacyjnych mogą mieć nowe przepisy k.p.a., warto zwrócić uwagę na art. 136 §4 k.p.a., który stanowi: „Przepisów §2 i 3 nie stosuje się, jeżeli przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy byłoby nadmierne utrudnione”. Zdaniem autorów projektu ustawy nowelizacyjnej, organ

---

<sup>24</sup> Zob. art. 136 §1 *in fine* oraz art. 136 §2 zdanie drugie k.p.a., a także art. 136 §4 k.p.a.

drugiej instancji będzie uprawniony do odmowy uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 136 §2 lub 3 k.p.a., gdy z uwagi na ograniczone środki organizacyjne, materialne, techniczne itp. przeprowadzenie przez ten organ postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy skutkowałoby znacznym wydłużeniem postępowania lub łączyłoby się z kosztami bądź trudnościami dużo większymi, niż w przypadku, gdyby to postępowanie przeprowadził organ pierwszej instancji ponownie rozpatrujący sprawę. Projektodawcy podkreślają jednak, że organ odwoławczy zobowiązany jest uwzględnić możliwość, jaką daje mu art. 136 §2 zdanie drugie k.p.a. Przepis ten stanowi: „Jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia postępowania, organ odwoławczy może zlecić przeprowadzenie określonych czynności postępowania wyjaśniającego organowi, który wydał decyzję”. W przypadku, gdy organ drugiej instancji dzięki wykorzystaniu powyższego uprawnienia mógłby przezwyciężyć „nadmierne utrudnienia” związane z przeprowadzeniem postępowania wyjaśniającego w zakresie wykraczającym poza ramy wyznaczone przez art. 136 §1 k.p.a., zobowiązany jest uwzględnić wniosek, o którym mowa w art. 136 §2 lub 3 k.p.a.<sup>25</sup>

Brzmienie art. 136 §2 zdanie drugie k.p.a. wyraźnie przesądza jednak, że jedyną przesłanką pozwalającą na skorzystanie przez organ drugiej instancji z uprawnienia przewidzianego w tym przepisie jest skrócenie czasu trwania postępowania odwoławczego. Nie zostały tu uwzględnione żadne inne powody, dla których lepszym rozwiązaniem byłoby przeprowadzenie określonych czynności postępowania wyjaśniającego przez organ pierwszej instancji. Oznacza to, że organ odwoławczy nie będzie uprawniony do zlecenia organowi, który wydał zaskarżoną decyzję, przeprowadzenia określonych czynności w celu wyjaśnienia kluczowych okoliczności danej sprawy, jeżeli na przykład miałyby się to wiązać tylko z redukcją kosztów postępowania lub zmniejszeniem uciążliwości dla uczestników postępowania. W takiej sytuacji nie będzie mogła być także wykorzystana analogiczna kompetencja organu odwoławczego przewidziana w art. 136 §1 k.p.a., ponieważ przepis ten pozwala na zlecenie organowi pierwszej instancji przeprowadzenia jedynie uzupełniającego postępowania dowodowego. Mamy tu zatem do czynienia z unormowaniem, które nie dotyczy przypadków, gdy postępowanie wyjaśniające musi mieć szerszy zakres.

Warto wspomnieć, że w piśmiennictwie generalnie krytykowana jest regulacja upoważniająca organ odwoławczy do delegowania na organ, który wydał zaskarżoną decyzję, właściwości do przeprowadzenia postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie. Przedstawiciele doktryny słusznie zauważają, że takie działanie może prowadzić do naruszenia zasady prawdy obiektywnej. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo,

<sup>25</sup> Por. uzasadnienie projektu ustawy..., s. 60.

że organ pierwszej instancji będzie się starał, aby prowadzone przez niego postępowanie wyjaśniające w możliwie najmniejszym stopniu potwierdziło wątpliwości co do prawidłowości zaskarżonej odwołaniem decyzji<sup>26</sup>.

W art. 136 §4 k.p.a. użyto sformułowania „nadmiernie utrudnione”, które jest pojęciem nieostrym. Ze względu na ten zabieg legislacyjny istnieje obawa, że organom drugiej instancji pozostawiono szerokie pole do różnorodnej interpretacji. Wydaje się, że tego właśnie należałoby unikać, mając na uwadze pewną skłonność organów odwoławczych do orzekania kasacyjnego. Nie bez znaczenia jest również to, że mimo iż projektodawcy twierdzą, że analizowane unormowanie daje „możliwość” odmowy uwzględnienia wniosku o szerokie postępowanie dowodowe, brzmienie tego przepisu jednoznacznie wskazuje na nakaz niestosowania art. 136 §2 i 3 k.p.a. w przypadku zaistnienia nadmiernych utrudnień w przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy. Ze względu na to można przypuszczać, że organy rozpatrujące sprawę w drugiej instancji, jeżeli tylko natrafią na jakiegokolwiek przeszkody w przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w szerokim zakresie, zamiast dążenia do ich usunięcia, chociażby przez wykorzystanie instytucji pomocy prawnej, o której stanowi art. 52 k.p.a., będą stosować art. 136 §4 k.p.a.

Zjawisko to może być jednak łagodzone dzięki temu, że w ramach nowelizacji z kwietnia 2017 r. do ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>27</sup> wprowadzona została instytucja sprzeciwu od decyzji kasacyjnej<sup>28</sup>. Przede wszystkim znaczenie ma to, że sąd uwzględniając sprzeciw od decyzji z art. 138 §2 k.p.a., oprócz uchylenia tego rozstrzygnięcia, będzie mógł orzec z urzędu lub na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w maksymalnej wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Por. W. DAWIDOWICZ: *Zarys procesu administracyjnego*. Warszawa 1989, s. 156–157; B. ADAMIAK, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks...*, s. 611; K. GLIBOWSKI, w: *Kodeks...*, Red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI, s. 932.

<sup>27</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm. [dalej: p.p.s.a.].

<sup>28</sup> Zob. art. 9 pkt 6 ustawy nowelizacyjnej, na mocy którego do Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dodano nowy rozdział 3a – *Sprzeciw od decyzji* (art. 64a–64e p.p.s.a.).

<sup>29</sup> Zob. dodany w ramach nowelizacji art. 151a §1 p.p.s.a.

## 5. Podsumowanie

Reasumując, można stwierdzić, że wprowadzenie do procedury administracyjnej nowej instytucji, jaką jest wniosek strony o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, skutkuje znacznym rozbudowaniem regulacji dotyczącej postępowania dowodowego przed organem drugiej instancji. To zaś może powodować powstanie jeszcze większych niż obecne komplikacji przy wyznaczaniu dopuszczalnych granic tego postępowania. Trudno przewidzieć, w jaki sposób organy odwoławcze będą interpretować regulację pozwalającą na wydanie decyzji z art. 138 §2 k.p.a., mimo złożenia przez stronę wniosku o przeprowadzenie postępowania dowodowego wykraczającego swoim zakresem poza ramy wyznaczone przez art. 136 §1 k.p.a. Ponadto nie ma też pewności, czy w ogóle strony będą chętnie korzystać z przyznanego im uprawnienia. W związku z tym można przypuszczać, że analizowana ingerencja w regulację dotyczącą zakresu postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ odwoławczy najprawdopodobniej nie przyczyni się w sposób znaczący do ograniczenia niewłaściwej praktyki orzeczniczej organów odwoławczych, polegającej na nadużywaniu przyznanых im kompetencji kasacyjnych.

Agnieszka Ciesielska

The request to the appeal authority for conducting  
the explanatory proceedings which is necessary to settle the case

### Summary

The new procedural institution was introduced to the Code of Administrative Procedure. If all the parties make the appropriate request, the appeal authority will have to conduct the explanatory proceedings, regardless of its scope. The purpose of the new legal regulation is to reduce the number of cassation decisions issued by the appeal authorities. However, there is a high probability that the effectiveness of these regulations will be low.